

Les Cahiers de droit

La gouvernance et les sociétés d'État

Valérie Scott et Samantha Belhassen



Volume 48, numéro 4, 2007

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043950ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043950ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Scott, V. & Belhassen, S. (2007). La gouvernance et les sociétés d'État. *Les Cahiers de droit*, 48(4), 705–732. <https://doi.org/10.7202/043950ar>

Résumé de l'article

Le 14 décembre 2006, a été adoptée la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant certaines dispositions législatives* (L.Q., c. 59), qui est venue préciser un cadre de contrôle renforcé du gouvernement et redéfinir les responsabilités dévolues aux hautes instances de ces institutions à l'échelle québécoise, le tout s'inscrivant dans un contexte plus global de réévaluation et de modernisation de l'État.

La note qui suit définit le concept de sociétés d'État, analyse la portée de la réforme québécoise et met en parallèle ce régime et celui qui existait déjà au fédéral par l'entremise de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (L.R.C., c. F-11), ce qui permet de faire la lumière sur les solutions retenues (ou non) par le législateur fédéral et son homologue québécois à différents égards. Enfin, les auteurs tentent d'apporter des justifications aux divergences ainsi constatées.

La gouvernance et les sociétés d'État*

Valérie SCOTT**
et Samantha BELHASSEN***

Le 14 décembre 2006, a été adoptée la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant certaines dispositions législatives (L.Q., c. 59), qui est venue préciser un cadre de contrôle renforcé du gouvernement et redéfinir les responsabilités dévolues aux hautes instances de ces institutions à l'échelle québécoise, le tout s'inscrivant dans un contexte plus global de réévaluation et de modernisation de l'État.

La note qui suit définit le concept de sociétés d'État, analyse la portée de la réforme québécoise et met en parallèle ce régime et celui

* Les auteures remercient le professeur Daniel Mockle de leur avoir soumis l'idée originale du texte et de son soutien tout au long de la rédaction. Depuis la rédaction de cette note, le législateur a poursuivi son projet de modernisation de la gouvernance des sociétés d'État tel qu'annoncé dans son énoncé de politique. À l'automne 2007, plusieurs lois ont été adoptées assujettissant la Société de développement des entreprises culturelles, la Société du Centre des Congrès de Québec, la Société du Palais des Congrès de Montréal, la Régie de l'assurance-maladie du Québec, la Société des traversiers du Québec, la Société d'habitation du Québec, la Société de la Place des Arts de Montréal, la Société de télédiffusion du Québec, la Société du Grand Théâtre de Québec et la Société immobilière du Québec à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Ces lois modifient en outre les lois constitutives de ces sociétés quant aux règles de nomination, de composition et de fonctionnement des conseils d'administration afin d'assurer une continuité et une uniformité avec le régime détaillé ci-bas.

** Étudiante de premier cycle en droit, Université du Québec à Montréal (UQAM). L'auteure est également titulaire d'un baccalauréat en relations internationales et droit international de l'UQAM.

*** Étudiante en formation complémentaire en droit, à l'UQAM, en vue d'être admise au Barreau du Québec. L'auteure est également titulaire d'un diplôme d'enseignement universitaire général (DEUG) en droit et d'une licence en droit de l'Université René Descartes – Paris V, d'une maîtrise en sciences politiques et d'une maîtrise en droit international des affaires de l'Université Panthéon-Sorbonne – Paris I, ainsi que d'un L.L.M. en droit international et politiques internationales de l'UQAM.

qui existait déjà au fédéral par l'entremise de la Loi sur la gestion des finances publiques (L.R.C., c. F-11), ce qui permet de faire la lumière sur les solutions retenues (ou non) par le législateur fédéral et son homologue québécois à différents égards. Enfin, les auteures tentent d'apporter des justifications aux divergences ainsi constatées.

On December 14th, 2006, the Act respecting the governance of state-owned enterprises and amending various legislative provisions (S.Q., c. 59) was adopted. The bill proposes to set forth an enhanced governance framework and redefine responsibilities entrusted to upper echelons of such institutions in Québec, all within a wider view of re-evaluating and modernizing government.

The ensuing paper defines the concept of State-owned enterprises, analyzes the Québec reform and draws a parallel between this initiative and the one already in operation on the federal level via the Financial Administration Act (R.S.C., c. F-11). This in turn makes it possible to shed light on solutions that were or were not implemented by federal or Québec legislators for various considerations. Finally, the authors attempt to provide justifications for divergences noted between the two approaches to this issue.

	<i>Pages</i>
1 Le concept de société d'État	708
2 La portée de la réforme québécoise de 2006	710
3 Une analyse comparative des régimes fédéral et provincial	711
3.1 Un statut et des capacités alliant régulation et autonomie	712
3.1.1 Le statut de mandataire de Sa Majesté ou de l'État.....	712
3.1.2 La capacité d'emprunt	714
3.1.3 La création de filiales	714
3.1.4 La divulgation de secrets commerciaux	715
3.2 Une action définie et contrôlée pour une meilleure gouvernance.....	716
3.2.1 Les instructions du ministre ou du gouvernement.....	717

3.2.2	La nomination des administrateurs et des dirigeants des sociétés d'État.....	717
3.2.3	La fixation de la rémunération des administrateurs et des dirigeants ...	719
3.2.4	Les régimes d'intégrité et d'honnêteté des administrateurs et des dirigeants.....	720
3.2.5	L'évaluation du travail accompli par les administrateurs.....	721
3.2.6	L'obligation de planification.....	723
3.2.7	La vérification des opérations et des états financiers.....	724
4	Quelques réflexions sur les régimes de gouvernance établis par les lois fédérale et provinciale.....	725
	Conclusion.....	731

À la toute fin de la session parlementaire de l'automne 2006, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives* (LGSE)¹, présentée à peine un mois auparavant sous le nom de « projet de loi n° 53² ». Cette loi-cadre paraît *a priori* être le pendant provincial de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)³ fédérale. La présente note se veut une étude comparative du régime créé par ces deux lois dans le but d'analyser leurs objectifs et leurs incidences en matière de gouvernance.

Notre analyse se déroulera en quatre temps. Nous introduirons d'abord l'objet de notre étude en définissant le concept de société d'État. Ensuite, nous examinerons brièvement la portée de la réforme québécoise. Puis nous comparerons les deux lois quant à différents aspects du régime juridique des sociétés d'État. Enfin, nous tirerons des conclusions de cette étude comparative, particulièrement en ce qui a trait à la gouvernance. Nous verrons que le législateur québécois a un objectif précis, soit l'adoption des meilleures pratiques de gouvernance telles qu'elles sont recommandées dans le secteur privé, qu'il entend atteindre par la création d'obligations légales, alors que, de son côté, le législateur fédéral se satisfait d'une méthode non contraignante. Cette différence de stratégie s'explique, selon nous, par le contexte

1. *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 2006, c. 59 (ci-après citée: « L.G.S.E. »).
2. *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives*, Projet de loi n° 53 (sanctionné le 14 décembre 2006), 2^e session, 37^e législature (Québec).
3. *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), c. F-11 (ci-après citée: « L.G.F.P. »).

différent de l'époque d'adoption de chacune de ces lois ainsi que par la nature distincte des sociétés d'État fédérales et provinciales.

1 Le concept de société d'État

Que faut-il entendre par l'expression « société d'État » ? Parfois appelée « entreprise publique », une société d'État est un « organisme décentralisé dans l'appareil du Pouvoir exécutif, constitué en personne morale, disposant d'un patrimoine public et affecté à une tâche industrielle, commerciale ou financière⁴ ». Les sociétés d'État peuvent être avec ou sans capital-actions et avoir les vocations les plus diverses : commerciale, de services, financière, culturelle ou technique⁵. Fort populaires à la suite de la Seconde Guerre mondiale, elles ont fait face à un mouvement de privatisation accru durant les années 80 et 90. Selon les différentes caractéristiques qui leur sont prêtées, elles sont environ une vingtaine au Québec et un peu plus d'une quarantaine au Canada⁶.

De nature particulière, « [l']entreprise publique doit être distinguée de tout autre organisme public par le fait qu'elle est essentiellement affectée à une tâche économique d'exploitation, de production de biens et/ou services, et par extension de gestion commerciale, industrielle ou financière⁷ ». La société d'État est donc un mode d'intervention du législateur dans des secteurs traditionnellement réservés au secteur privé ; elle est une structure publique adaptée aux impératifs de l'activité commerciale par certaines dérogations au droit commun des entreprises et sociétés par actions⁸. Ce désir de rendre compétitive la société d'État dans un contexte concurrentiel a justifié la décentralisation et la dépolitisation de cet élément au sein de l'administration étatique et la large autonomie financière et administrative qui lui est conférée. Ce premier aspect des sociétés d'État met en lumière leur objectif de rentabilité et la distance qui les sépare de l'administration centrale, dont font partie, par exemple, les ministères en tant que

4. Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 413.

5. MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Les sociétés d'État du gouvernement du Québec*, Sainte-Foy, Publications du Québec, 1996, p. 5-7.

6. Pour une liste complète des sociétés d'État fédérales, voir SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, 2006, [En ligne] [www.tbs-sct.gc.ca/report/CROWN/06/cs-se04_f.asp] (30 octobre 2007).

7. Patrice GARANT, *Droit administratif*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 124.

8. P. ISSALYS et D. LEMIEUX, *op. cit.*, note 4, p. 424.

constituantes de l'autorité politique directement subordonnées au pouvoir exécutif⁹.

Toutefois, l'intervention du législateur dans de tels secteurs traduit l'idée selon laquelle le profit ne constitue pas l'objectif unique des sociétés d'État. En effet, c'est avant tout dans l'intérêt public que celles-ci ont été créées, pour des raisons sociales, économiques ou culturelles. Et ce rôle d'instrument de politique publique exige le maintien d'un contrôle politique variable sur chaque société d'État, par lequel s'exprime la responsabilité ultime de l'entreprise devant le Parlement¹⁰. Par exemple, Hydro-Québec a été créée dans le but de contrôler et de développer l'exploitation d'une ressource au bénéfice d'une population éparse répartie sur un vaste territoire¹¹. Les tribunaux ont d'ailleurs eu l'occasion de rappeler la mission publique confiée à Hydro-Québec¹², qui l'oblige à harmoniser ses actions avec la politique énergétique du Québec¹³. La raison de l'existence des sociétés d'État est donc double et cela les force à jongler à la recherche d'un équilibre entre l'atteinte d'objectifs commerciaux et l'accomplissement d'une mission d'intérêt public.

À titre d'organismes décentralisés hybrides dont la structure est calquée sur celles des entreprises privées et des sociétés par actions, les sociétés d'État évoluent non seulement dans le contexte législatif administratif des lois-cadres et constitutives, mais aussi au sein des régimes corporatifs de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*¹⁴ et de la *Loi sur les compagnies* du Québec¹⁵. En effet, toute société constituée par statuts ou lettres patentes en vertu de ces lois y est soumise, sous réserve de certaines dérogations. Ainsi, dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Mario Bertrand*¹⁶, la Cour supérieure du Québec a reconnu la personnalité

9. Marie-Louise PELLETIER, *L'adaptation d'Hydro-Québec aux enjeux de l'intégration économique*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2005, p. 43.

10. P. ISSALYS et D. LEMIEUX, *op. cit.*, note 4, p. 426; Alastair R. LUCAS, «Judicial Review of Crown Corporations», (1986-1987) 25 *Alta. L. Rev.* 363, 364.

11. Donald J. SAVOIE, «La gouvernance des sociétés d'État au gouvernement fédéral: un bilan», *Administration publique du Canada*, vol. 44, n° 2, 2001, p. 139, à la page 141; M.-L. PELLETIER, *op. cit.*, note 9, p. 19.

12. *Glykis c. Hydro-Québec*, [2003] R.J.Q. 36 (C.A.). Voir également la dissidence des juges LeBel et Fish dans l'arrêt *Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S. 285.

13. Nathalie FERLAND, «La création et la privatisation des sociétés d'État au Québec», (1997) 1 *R.J.E.U.L.* 2, 5.

14. *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, L.R.C. (1985), c. C-44.

15. *Loi sur les compagnies*, L.R.Q., c. C-38.

16. *Procureur général du Québec c. Bertrand*, [1997] J.Q. n° 487 (C.S.) (QL), par. 20-21.

juridique distincte d'Hydro-Québec de celle de son actionnaire unique gouvernemental, principe fondamental du droit des compagnies¹⁷.

Entités juridiques distinctes créées ou autorisées par la loi et soumises à un rapport de tutelle administrative, les sociétés d'État sont des organismes décentralisés affectés à des tâches spécifiques¹⁸. Par rapport aux autres organismes issus de la décentralisation fonctionnelle, les sociétés d'État conservent leur caractère distinct. En effet, de tous les organismes gouvernementaux, «l'entreprise publique est [celui] qui jouit de la plus grande autonomie afin de remplir sa mission économique¹⁹». De plus, les sociétés d'État se distinguent, car elles accomplissent leur mission dans un cadre économique²⁰.

En somme, les sociétés d'État, de par leur hybridité, ont un statut spécial sur le plan juridique, au confluent du droit administratif et du droit des entreprises privées et sociétés par actions. C'est le désir de clarifier ce statut particulier qui a motivé l'adoption de la loi-cadre fédérale en 1985. En ce qui concerne la nouvelle loi québécoise, nous verrons qu'il s'agit davantage d'un désir de renforcer la bonne gouvernance que d'un souhait d'uniformisation du régime, puisque la référence aux lois constitutives des diverses sociétés reste incontournable.

2 La portée de la réforme québécoise de 2006

La LGSE²¹ adoptée le 14 décembre 2006 concerne, tel que cela est énoncé en son article 2, les six sociétés d'État suivantes, dont elle modifie également les lois constitutives : Investissement Québec²² (art. 67-87), la Société de l'assurance automobile du Québec²³ (art. 88-108), la Société des loteries du Québec²⁴ (art. 118-127), la Société des alcools du Québec²⁵

17. Nicole LACASSE, *Droit de l'entreprise*, 6^e éd., Québec, Éditions Narval, 2006, p. 97.

18. Ce sont les deux critères suggérés par P. ISSALYS et D. LEMIEUX, *op. cit.*, note 4, p. 239.

19. M.-L. PELLETIER, *op. cit.*, note 9, p. 44-45.

20. Par exemple, bien que les établissements publics ressemblent beaucoup aux sociétés d'État, ils fournissent des activités de prestation de services publics non marchands dénuées d'un objectif de rentabilité, tels que l'éducation et la santé. Voir l'affaire *Procureur général du Québec c. Villeneuve*, [1996] R.J.Q. 2199 (C.A.): «l'établissement public n'a pas été créé pour suppléer à une lacune du privé, il n'emprunte pas sa structure au privé et l'argent qu'il gère pour les contribuables ne fait pas partie du domaine public».

21. L.G.S.E., précitée, note 1.

22. *Loi sur Investissement Québec et sur la Financière du Québec*, L.R.Q., c. I-16.1.

23. *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, L.R.Q., c. S-11.011.

24. *Loi sur la Société des loteries du Québec*, L.R.Q., c. S-13.1.

25. *Loi sur la Société des alcools du Québec*, L.R.Q., c. S-13.

(art. 109-117), la Société générale de financement du Québec²⁶ (art. 128-139) et Hydro-Québec²⁷ (art. 44-66)²⁸. Ainsi, certaines entreprises publiques, telle la Société des établissements de plein air du Québec, ne sont pas visées par cette loi.

Suivant l'énoncé précité de politique publié par le ministère des Finances du Québec en avril 2006²⁹, ce projet de loi est l'une des étapes d'un vaste projet de modernisation de la gouvernance des sociétés d'État. Il est également dans la lignée de la réforme du type managérial introduite par la *Loi sur l'administration publique*³⁰ de 2000, axée sur les résultats, les services aux citoyens, la transparence et l'imputabilité accrue de l'administration³¹. Le projet dans son ensemble touche quelque vingt sociétés d'État et organismes publics, tous dirigés par un conseil d'administration, mais la LGSE ne cible que les six sociétés d'État mentionnées plus haut, regroupées en raison de leur caractère financier ou commercial et de leur « indépendance financière par rapport aux dotations provenant du budget de l'État³² ». La suite du projet devrait porter sur les lois constitutives des autres sociétés d'État et organismes mentionnés dans l'annexe de l'énoncé.

3 Une analyse comparative des régimes fédéral et provincial

Les sociétés d'État fédérales peuvent être créées par une loi spéciale habilitante ou par statuts constitutifs par l'entremise du régime général de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Des 43 sociétés d'État fédérales existantes, 9 seulement sont soustraites à l'application de la partie

26. *Loi sur la Société générale de financement du Québec*, L.R.Q., c. S-17.

27. *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., c. H-5.

28. Notons que d'autres dispositions modificatives sont contenues au chapitre X de la L.G.S.E. et touchent la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*, L.R.Q., c. C-2, art. 140-142, ainsi que la *Loi sur le vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01, art. 143-145 (ci-après citée: «L.V.G.»). S'agissant de ces dernières dispositions, il est davantage question de dispositions de concordance, qui sont immédiatement suivies des dispositions transitoires et finales.

29. MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État – Énoncé de politique*, avril 2006, [En ligne] [www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/Moderniser_GouvernanceEtat.pdf] (30 octobre 2007).

30. *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01.

31. Louis CÔTÉ, « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative: la *Loi sur l'administration publique* », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 1, 2006, p. 1, à la page 7.

32. MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *op. cit.*, note 29, p. 10.

X de la LGFP³³. Aux fins de cet exercice comparatif, nous étudierons principalement le régime général établi par la LGFP. En droit québécois, les sociétés d'État peuvent être créées par loi constitutive ou par statuts constitutifs par l'entremise du régime général de la *Loi sur les compagnies*. D'abord soumises au régime de leurs lois ou statuts, six sociétés d'État à caractère financier ou commercial sont actuellement régies par la LGSE. Pour notre exercice comparatif, nous examinerons essentiellement le régime de cette loi.

Voyons à présent les deux régimes créés par ces lois quant à certaines caractéristiques particulières des sociétés d'État.

3.1 Un statut et des capacités alliant régulation et autonomie

La nature hybride des sociétés d'État requiert le maintien d'un certain contrôle, mais aussi l'octroi d'une autonomie en vue de les doter d'une gestion efficace sur le plan économique. Les quatre points de comparaison examinés dans cette section se rapportent au statut général des sociétés d'État en tant qu'instruments étatiques d'intervention économique qui doivent avoir la même capacité d'action que leurs homologues privés. Nous verrons que le législateur québécois n'a pas cru utile de statuer sur ceux-ci, ce qui traduit l'ambition spécifique de la LGSE : la gouvernance.

3.1.1 Le statut de mandataire de Sa Majesté ou de l'État

Le statut de mandataire d'une société d'État est important en ce qu'il permet à une société de bénéficier des diverses immunités de la Couronne, telles que l'immunité d'application des lois ou l'immunité fiscale. Lorsque le statut de mandataire n'est pas expressément conféré par une loi ou lorsque celle-ci est imprécise, il faut se référer aux critères de qualification jurisprudentiels³⁴. Cet exercice de détermination de statut amène le juriste à préciser le degré de contrôle exercé par l'autorité centrale sur l'organisme décentralisé en ce qui concerne les biens, les personnes et les

33. L.G.F.P., précitée, note 3 ; SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES, *Cadre de gouvernance et de responsabilité des sociétés d'État : Aperçu des projets de réforme récents* par Tara Gray, Division de l'économie, 16 mars 2006, p. 5, [En ligne] [\[www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0580-f.pdf\]](http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0580-f.pdf) (30 octobre 2007).

34. Nous retrouvons ces critères jurisprudentiels relatifs aux fonctions et au contrôle dans l'arrêt *Westeel-Rosco Ltd. c. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 R.C.S. 238. Quant au test des fonctions, il consiste en l'alternative suivante : « ou bien l'organisme public exerce des fonctions de nature étatique, et alors il n'agit que comme instrument de l'État dont il doit être l'agent, ou bien ses activités ne sont que [...] assimilables aux activités privées, et alors il ne peut prétendre que c'est l'État qui agit pour lui, quoique son activité puisse satisfaire les intérêts de l'État ». Voir

actes³⁵. La Cour suprême du Canada a reconnu que la nature commerciale des activités d'une société d'État ne fait pas obstacle à une qualification de mandataire, notamment, en vertu de l'objectif d'intérêt public qui sous-tend ses activités³⁶.

Les deux lois à l'étude ne permettent pas d'établir de façon générale le statut de mandataire des sociétés d'État. En droit fédéral, l'article 83 (1) LGFP indique qu'une société d'État est mandataire de Sa Majesté si une loi fédérale lui confère expressément cette qualité. Les sociétés mandataires sont soumises aux articles 96 à 101 LGFP relatifs à l'exercice des pouvoirs. Cependant, si la loi est muette en la matière, les critères de qualification jurisprudentiels peuvent-ils être employés en vue de l'application de ces articles ? La question reste controversée, mais un auteur exprime l'opinion que cette définition statutaire exclut l'application des critères issus de la common law³⁷.

En droit québécois, la LGSE ne précise pas le statut des sociétés d'État. Il faut donc se référer au droit public pour déterminer le statut de chacune des sociétés individuellement. Tout d'abord, une société est mandataire de l'État si sa loi constitutive lui octroie ce statut. Par exemple, l'article 3.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec*³⁸ lui confère expressément ce statut. Enfin, une société sera mandataire si elle satisfait aux critères énoncés plus haut. À cet égard, nous croyons que, en raison de l'ensemble des contrôles introduits par la LGSE, les sociétés d'État qui y sont soumises doivent être considérées comme ayant le statut de mandataires.

La question de l'attribution du statut de mandataire à une société d'État semble, de prime abord, ne relever que de la sphère administrative. Pourtant, elle est liée directement à la sphère économique en ce que ce statut permet à l'entreprise un fonctionnement encore plus efficace, lui

Patrice GARANT et Gilles LECLERC, «La qualité d'agent de la Couronne ou de mandataire du gouvernement», (1979) 20 *C. de D.* 485, 493, cité par M.-L. PELLETIER, *op. cit.*, note 9, p. 13.

35. Pour ce qui est des biens, il faut tenir compte de la provenance des fonds, de l'utilisation des revenus et de la propriété du capital-actions. Concernant les personnes, il convient d'examiner le statut du personnel, la nomination des membres du conseil d'administration et l'établissement du barème de rémunération. Enfin, en ce qui concerne les actes, c'est le degré de tutelle qui importe, notamment quant à la reddition de comptes ainsi qu'à la capacité d'emprunt, de contracter, de dépenser et de nommer les membres du conseil d'administration. Voir P. ISSALYS et D. LEMIEUX, *op. cit.*, note 4, p. 1202.

36. *Alberta Government Telephones c. C.R.T.C.*, [1989] 2 R.C.S. 225, 298-300.

37. Patrice GARANT, «Enfin une loi-cadre des sociétés d'État au fédéral», (1985) 26 *C. de D.* 549, 554. En ce sens, voir également P. ISSALYS et D. LEMIEUX, *op. cit.*, note 4, p. 1201.

38. *Loi sur Hydro-Québec*, précitée, note 27.

conférant de nombreux bénéfices, bien qu'il éloigne du régime des sociétés par actions.

3.1.2 La capacité d'emprunt

Les sociétés d'État étant souvent appelées à la réalisation de projets d'envergure dont les objectifs se situent à long terme, elles ont besoin, à défaut de l'élargissement de leur fonds social, d'une capacité d'emprunt généreuse. En droit fédéral, les sociétés d'État peuvent faire des emprunts suivant l'article 127 LGFP. Sauf exception, elles doivent préalablement en avoir fait mention dans leur plan annuel d'entreprise. Cet emprunt doit être recommandé par le ministre de tutelle et approuvé par le ministre des Finances quant à ses conditions et modalités avant d'obtenir l'approbation du gouverneur en conseil. Notons que les sociétés d'État mandataires ne peuvent contracter des emprunts qu'auprès de la Couronne, sauf autorisation expresse d'une loi fédérale (art. 101 LGFP)³⁹.

En droit québécois, la LGSE est muette quant à la possibilité de faire des emprunts. Il est toutefois possible d'affirmer que les emprunts publics, assortis ou non de la garantie gouvernementale, sont un des modes de financement principalement utilisés par les sociétés d'État suivant les dispositions de leur loi constitutive⁴⁰. Par exemple, selon l'article 28 de la *Loi sur Hydro-Québec*⁴¹, la société d'État peut obtenir des emprunts garantis ou non par le gouvernement.

Le recours à ce mode de financement dépend du type de mission dévolu à chaque société d'État, selon l'importance des projets auxquels elle participe, qui requièrent certes un soutien financier adapté mais également des moyens logistiques dignes des services pris en charge, souci menant parfois à la création de filiales.

3.1.3 La création de filiales

La création de filiales peut avoir plusieurs objectifs dont les suivants : rechercher une certaine expertise dans un domaine d'action donné ; établir une saine gestion par le recours à la délégation ; ou accroître la proximité entre l'entité et ses usagers ou clients.

39. Notons que les articles 10 à 14 du *Règlement général de 1995 sur les sociétés d'État*, (1995) 129 Gaz. Can. II, 1457 (n° 10, 1995-05-02), apportent des précisions quant aux opérations d'emprunt, à leur approbation et aux exemptions.

40. M.-L. PELLETIER, *op. cit.*, note 9, p. 22.

41. *Loi sur Hydro-Québec*, précitée, note 27.

En droit fédéral, une société d'État a besoin d'une autorisation du gouverneur en conseil pour constituer une personne morale et, par conséquent, une filiale, dont une action au moins appartient à Sa Majesté (art. 91 LGFP). De plus, toute constitution d'une telle personne morale doit être autorisée par le législateur (art. 90 LGFP). Ainsi, bien que la loi constitutive ou les lettres patentes de la société d'État lui accordent un tel pouvoir, un décret gouvernemental est exigé.

La LGSE, quant à elle, ne soumet pas la constitution de filiales à l'autorisation du gouvernement. Toutefois, la création des filiales des sociétés d'État est généralement soumise au régime de constitution de la *Loi sur les compagnies*⁴². Nous pouvons également émettre l'hypothèse suivant laquelle la création d'une filiale requerrait l'adoption d'une loi constitutive. Dans ce dernier cas, elle dépendrait par défaut d'une habilitation parlementaire.

L'ancrage des sociétés d'État dans les sphères administrative et commerciale ne doit pas porter préjudice aux relations entretenues avec les autres acteurs économiques ; cela impose donc l'édiction de règles propres à protéger l'activité de ces entreprises avec leurs partenaires, particulièrement en matière de secrets commerciaux.

3.1.4 La divulgation de secrets commerciaux

La confidentialité des renseignements économiques est un trait essentiel des activités commerciales. Bien qu'elles émanent de l'autorité étatique, les sociétés d'État n'échappent pas à cette réalité, et il s'avère que les législateurs tant fédéral que québécois ont compris l'importance de ne pas négliger le sujet afin de maintenir la compétitivité de leurs entreprises.

En droit fédéral, la LGFP permet en son article 153 d'éviter la divulgation devant une chambre du Parlement de renseignements susceptibles de nuire aux intérêts commerciaux d'une société d'État. Le ministre de tutelle doit consulter le conseil d'administration de la société visée avant de prendre une décision quant à la divulgation des renseignements. Cette disposition de protection peut trouver application quant au rapport annuel d'activités rédigé par les sociétés d'État conformément à l'article 150 LGFP. Le secret commercial ne peut toutefois être invoqué relativement

42. Don GRACEY, «L'entreprise publique au Canada», dans André GÉLINAS (dir.), *L'entreprise publique et l'intérêt public*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1978, p. 65. Par exemple, Hydro-Québec International inc., filiale d'Hydro-Québec, a été constituée en vertu de la partie 1A de la L.C.Q., précitée, note 15, par le dépôt de statuts constitutifs.

au rapport annuel du vérificateur ou au rapport d'un examinateur. Les mêmes exceptions existent en matière d'accès à l'information⁴³.

En droit québécois, la LGSE est muette sur cet aspect des rapports annuels. La seule disposition relative aux renseignements de nature sensible a pour objet de permettre au conseil d'administration d'approuver une politique de divulgation financière et d'évaluer l'intégrité des contrôles de la divulgation (art. 17 LGSE). À titre indicatif, notons que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁴⁴ dispose qu'un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement industriel ou commercial de nature sensible contenu dans un document qu'il détient dans l'exercice de ses fonctions (art. 21-27).

Notre examen du statut et des capacités des sociétés d'État démontre la disparité des dispositions législatives les régissant mais aussi leur inégalité en ce que la loi-cadre fédérale prévoit plusieurs règles qui ne connaissent pas d'écho à l'échelle provinciale. Voyons maintenant les aspects qui sont abordés par chacune des lois-cadres et les différences entre les deux régimes en matière de gouvernance.

3.2 Une action définie et contrôlée pour une meilleure gouvernance

La gouvernance se définit comme «des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit qui “gouvernent” leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire⁴⁵.» La section 3.2.1 présente ces mécanismes organisationnels, tels qu'ils sont prescrits par les législateurs fédéral et québécois à l'égard de leurs sociétés d'État. L'analyse comparative qui suit démontre l'adoption d'une stratégie contraignante au provincial, notamment en ce qui a trait au renforcement du rôle du conseil d'administration, pierre angulaire de l'imputabilité des sociétés d'État.

43. La *Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, c. 9, (ci-après citée : « L.F.R. »), assujettit dorénavant toute société d'État au sens de la L.G.F.P. à la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), c. A-1.

44. *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1.

45. Gérard CHARREAUX, *Le gouvernement des entreprises*, Paris, Economica, 1997, p. 1, cité par Stéphane ROUSSEAU et Anne TALBOT, « *Lost in translation ? La réforme de la gouvernance d'entreprise au Canada à la suite des scandales financiers américains* », dans Jean-Louis NAVARRO et Guy LEFEBVRE (dir.), *L'acculturation en droit des affaires*, Montréal, Éditions Thémis, 2007, p. 81.

3.2.1 Les instructions du ministre ou du gouvernement

Une des caractéristiques premières des sociétés d'État est le contrôle exercé par l'exécutif à leur endroit, soit par le conseil exécutif ou un ministre particulier. En droit fédéral, les articles 89 et 89.1 LGFP permettent au gouverneur en conseil de donner des instructions à une société d'État mère, s'il estime que cette mesure est dans l'intérêt public. Le gouverneur en conseil agit sur recommandation du ministre de tutelle, ce dernier ayant consulté le conseil d'administration de la société visée. Une fois ces instructions données, le ministre les dépose à la Chambre des communes et au Sénat dans un délai de quinze jours. Les administrateurs doivent aviser le ministre de la mise en œuvre des instructions, mais ils ne sont pas responsables des conséquences qui en découlent. Suivant l'article 89.1 (3) LGFP, outre ces instructions concernant l'orientation générale de la société d'État, le gouverneur en conseil peut donner des instructions relativement à la dissolution ou à la vente ainsi qu'à l'adoption, à la modification ou à l'annulation de règlements administratifs.

D'après l'article 40 LGSE, le ministre peut donner des directives sur l'orientation et les objectifs généraux de la société d'État. Une fois approuvées par le gouvernement, elles entrent en vigueur et doivent être déposées devant l'Assemblée nationale dans un délai de quinze jours. Notons que la société est liée par ces directives et doit s'y conformer. S'agissant du gouvernement, la LGSE ne prévoit pas le pouvoir d'imposer des directives en tant que telles⁴⁶. Les deux régimes sont donc fort semblables et le législateur québécois semble avoir calqué ses dispositions sur celles du fédéral en la matière.

Ce pouvoir de directive découle logiquement de la qualité d'actionnaire unique du gouvernement qui tient à conserver un contrôle sur l'orientation de la société d'État à titre d'instrument de politique économique.

3.2.2 La nomination des administrateurs et des dirigeants des sociétés d'État

Le rôle gouvernemental dans la nomination des administrateurs et des dirigeants des sociétés d'État est une caractéristique majeure du contrôle *a*

46. Toutefois, le gouvernement, par opposition au ministre de façon indépendante, est appelé à donner son avis sur de multiples questions et à en préciser la portée en vertu des articles 4 (al. 1), 5 et 49 L.G.S.E. relativement à l'indépendance des administrateurs ; le non-respect de ces dispositions n'entraîne aucune conséquence pratique (art. 8). De même, le gouvernement établit une politique destinée à promouvoir à terme la diversité culturelle présente dans la société québécoise et la parité hommes-femmes au sein des conseils d'administration (art. 43).

priori. En droit fédéral, la LGFP ne prévoit que la nomination des administrateurs et des dirigeants des sociétés d'État mères (art. 104.1-106 LGFP). C'est le gouverneur en conseil qui nomme les administrateurs dirigeants, soit le président et le premier dirigeant, à la suite d'une consultation entre le ministre de tutelle et le conseil d'administration. Les autres administrateurs, quant à eux, sont nommés par le ministre de tutelle avec l'approbation du gouverneur en conseil et les autres dirigeants. Pour les sociétés d'État mères, la moitié des administrateurs doivent être externes, c'est-à-dire ne pas être liés avec la société ou une de ses filiales. Puisqu'il est simplement recommandé que le conseil d'administration participe au processus par l'établissement de profils de poste et la recherche de candidats⁴⁷, le degré de collaboration entre celui-ci et le gouvernement varie d'une société à l'autre.

En vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité*⁴⁸, entrée en vigueur le 12 décembre 2006, la Commission des nominations publiques a été créée au sein du cabinet pour surveiller le processus de nomination et de renouvellement des administrateurs et des dirigeants des sociétés d'État, processus qui doit être fondé sur le mérite. Cette loi a également fait passer le mandat des administrateurs de trois à quatre ans⁴⁹.

En droit québécois, la LGSE a modifié chacune des lois constitutives des six sociétés d'État relativement aux nominations des administrateurs et des dirigeants. Ainsi, c'est le gouvernement qui nomme les membres du conseil d'administration autres que le président et le président-directeur général, en tenant compte des profils de compétence et d'expérience que doit établir le comité de gouvernance et d'éthique⁵⁰. Le nombre d'administrateurs doit se situer entre neuf et quinze et les mandats sont de quatre ans au maximum. La LGSE va plus loin que les exigences du législateur fédéral et requiert qu'au moins les deux tiers des administrateurs soient indépendants, c'est-à-dire non liés à la société d'État, à une de ses filiales ou au gouvernement (art. 4). C'est le gouvernement seul qui nomme le

47. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, «La régie des sociétés d'État», *Rapport de décembre 2000*, c. 18, par. 18.44-18.59, [En ligne] [www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/0018cf.html] (2 novembre 2007).

48. L.F.R., précitée, note 43, art. 227.

49. *Id.*, art. 267.

50. Cela est prévu dans la L.G.S.E. à l'article 49 dans le cas d'Hydro-Québec (HQ), à l'article 68 pour Investissement Québec (IQ), à l'article 88 pour la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), à l'article 109 pour la Société des alcools du Québec (SAQ), à l'article 118 pour la Société des loteries du Québec (SLQ) et à l'article 129 pour la Société générale de financement (SGF).

président du conseil d'administration⁵¹, son principal interlocuteur auprès de la société d'État. Enfin, le président-directeur général est nommé par le gouvernement sur recommandation du conseil d'administration en tenant compte du profil de compétence et d'expérience établi par le comité des ressources humaines⁵².

Il est à noter que la même personne ne peut cumuler les fonctions de président du conseil d'administration et de président-directeur général (art. 28 LGSE). Le conseil, en tant qu'interlocuteur du gouvernement et protecteur des intérêts de l'actionnaire unique, est la courroie du contrôle gouvernemental, alors que la direction, qui s'occupe de la gestion courante et des opérations stratégiques, incarne l'autonomie nécessaire à sa gestion efficace.

Le droit québécois se distingue ainsi du droit fédéral en ce qu'il accroît et officialise le rôle des conseils d'administration dans la nomination des administrateurs et du président-directeur général en vue de créer les conditions propices à une bonne gouvernance. Nous constatons donc que le législateur québécois va plus loin dans ses exigences sur la nomination et la composition du conseil d'administration, en tant qu'instrument central de surveillance et d'imputabilité de la société d'État.

3.2.3 La fixation de la rémunération des administrateurs et des dirigeants

Conséquence logique de ce qui précède, la fixation de la rémunération des administrateurs et des dirigeants est une tâche qui laisse également place au contrôle gouvernemental. En droit fédéral, suivant l'article 108 LGFP, c'est le gouverneur en conseil qui établit le barème de rémunération des administrateurs, du président et du premier dirigeant des sociétés d'État mères dans le cadre de leurs fonctions au sein du groupement. Les autres avantages de ces administrateurs sont fixés par le conseil d'administration de la société.

En droit québécois, les rôles dans la fixation de la rémunération des dirigeants sont partagés. Tout d'abord, c'est le gouvernement qui établit des paramètres de rémunération à l'égard du président-directeur général. Ensuite, le comité des ressources humaines doit faire des recommandations sur sa rémunération au conseil d'administration qui fixe celle-ci à

51. Voir la L.G.S.E. à l'article 49 (HQ), à l'article 69 (IQ), à l'article 90 (SAAQ), à l'article 110 (SAQ), à l'article 122 (SLQ) et à l'article 131 (SGF).

52. Voir la L.G.S.E. à l'article 72 (IQ), à l'article 93 (SAAQ), à l'article 114 (SAQ), à l'article 122 (SLQ) et à l'article 131 (SGF).

l'intérieur de ces balises⁵³ (art. 27 (3) LGSE). Par ailleurs, les normes et barèmes de rémunération des employés et des dirigeants nommés par la société d'État sont approuvés par le conseil d'administration (art. 15 (11) et (14) LGSE). Outre l'obligation d'inclure la rémunération des dirigeants et des administrateurs au rapport annuel d'activités (art. 39 LGSE), la loi ne fait aucune référence à la rémunération des membres du conseil d'administration. Toutefois, plusieurs dispositions des lois constitutives énoncent que c'est le gouvernement qui établit les conditions de rémunération des administrateurs, si ceux-ci ne siègent pas à titre gratuit⁵⁴.

En somme, la loi québécoise se distingue à nouveau de la LGFP en accordant un plus grand rôle au conseil d'administration dans la détermination de la rémunération des dirigeants, ce qui renforce son rôle de surveillance et de contrôle dans l'objectif d'améliorer la gouvernance.

3.2.4 Les régimes d'intégrité et d'honnêteté des administrateurs et des dirigeants

Les régimes fédéral et québécois insistent sur l'importance du respect de critères d'intégrité et d'honnêteté des administrateurs et des dirigeants, critères qui revêtent une incidence tant à l'égard du gouvernement lui-même qu'envers les partenaires commerciaux des sociétés d'État. En droit fédéral, les administrateurs et les dirigeants doivent agir avec intégrité et bonne foi dans les intérêts de la société d'État et avec le soin, la diligence et la compétence d'une personne raisonnable (art. 115 LGFP)⁵⁵. Ils doivent respecter l'ensemble des normes applicables à leur société, dont la loi, l'acte constitutif, les règlements administratifs et les instructions. De plus, l'administrateur ou le dirigeant de la société d'État doit divulguer tout conflit d'intérêts qu'il pourrait avoir de par ses liens avec une partie à un contrat ou projet de contrat avec la société (art. 116 LGFP). Le non-respect de la procédure à suivre en cette matière peut entraîner la nullité du contrat (art. 118 LGFP). Du côté pénal, l'article 269 de la *Loi fédérale sur la respon-*

53. Voir la L.G.S.E. à l'article 52 (HQ), à l'article 72 (IQ), à l'article 93 (SAAQ), à l'article 114 (SAQ), à l'article 122 (SLQ) et l'article 131 (SGF).

54. Voir, notamment, l'article 8 de la *Loi sur la Société des alcools du Québec*, précitée, note 25, l'article 14.0.1.1 de la *Loi sur la Société générale de financement du Québec*, précitée, note 26 et l'article 9 de la *Loi sur Investissement Québec et sur la Financière du Québec*, précitée, note 22. Les administrateurs de ces sociétés ne sont, en principe, pas rémunérés.

55. Les obligations prévues dans la L.G.F.P. sont essentiellement les mêmes que celles qui sont contenues aux articles 120 à 122 de la *Loi canadienne sur les sociétés par action*.

sabilité, entré en vigueur le 1^{er} mars 2007⁵⁶, crée l'article 154.01 LGFP et établit une infraction de fraude pour les administrateurs, les dirigeants et les employés des sociétés d'État.

En droit québécois, la LGSE introduit plusieurs nouveautés. Outre l'obligation qu'ont les administrateurs de divulguer tout conflit d'intérêts ou toute situation susceptible d'influer sur leur indépendance (art. 9-10 LGSE), nous avons vu que les deux tiers de ceux-ci doivent être indépendants, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas avoir de relations ni d'intérêts susceptibles de nuire à la qualité de leurs décisions (art. 4 LGSE). Ensuite, le conseil d'administration de la société d'État doit créer un comité de gouvernance et d'éthique (art. 19 LGSE) chargé d'élaborer un code d'éthique et des règles de gouvernance (art. 22 LGSE), normes qui s'appliqueront ensuite aux administrateurs dans l'accomplissement de leurs tâches et qui doivent être publicisées (art. 37 LGSE).

En outre, sous réserve de leur loi constitutive, les articles 300 à 330 du *Code civil du Québec*⁵⁷ s'appliquent aux sociétés d'État (art. 300 C.c.Q.)⁵⁸. Par exemple, les administrateurs ont l'obligation d'agir avec prudence, diligence, honnêteté et loyauté (art. 322 C.c.Q.) et de ne pas confondre leurs biens avec ceux de la société (art. 323 C.c.Q.).

Une fois encore, le législateur québécois va plus loin en imposant la création d'un comité de gouvernance et d'éthique. Ce dernier a pour avantage d'obliger les administrateurs à choisir et à définir les normes de gouvernance qui s'imposeront à eux. Les administrateurs des sociétés d'État québécoises sont donc sensibilisés à ce processus d'autoréglementation et engagés dans celui-ci plutôt que d'être simplement sujets à une responsabilité pénale en cas de manquement.

Le contrôle gouvernemental trouve également place en aval de l'activité des sociétés d'État à travers l'évaluation, plus ou moins contraignante, du travail accompli par les administrateurs, dans un souci d'évaluation du respect des politiques adoptées et de l'efficacité de ces dernières.

3.2.5 L'évaluation du travail accompli par les administrateurs

Des règles d'évaluation existent en droit tant fédéral que provincial, bien qu'elles ne soient pas toutes incluses dans des lois. En droit fédéral, la LGFP ne prévoit pas l'évaluation du travail accompli par les

56. *Décret fixant au 1^{er} mars 2007 la date d'entrée en vigueur de certains articles de la Loi*, (2007) 141 Gaz. Can. II, 128 (n° 4, 2007-02-21).

57. *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64.

58. M.-L. PELLETIER, *op. cit.*, note 9, p. 37.

administrateurs. C'est plutôt par des lignes directrices que le ministère des Finances et le Conseil du Trésor du Canada recommandent, entre autres, l'évaluation périodique du rendement du premier dirigeant et de l'efficacité du conseil d'administration⁵⁹. Ces recommandations ne sont pas contraignantes, mais leur suivi permet une reddition de comptes mutuelle qui favorise l'efficacité de chacun⁶⁰. En rendant compte volontairement de ses activités de régie dans son rapport annuel transmis au ministre de tutelle puis au Parlement, le conseil d'administration assume la responsabilité de sa gestion interne à l'égard du Parlement (art. 88 et 150 LGFP).

En droit québécois, la LGSE introduit de multiples dispositions afin d'évaluer le travail accompli par les administrateurs. Tout d'abord, l'imputabilité du conseil d'administration et du président de celui-ci envers le gouvernement et le ministre de tutelle est clairement posée par l'article 14. Afin d'évaluer le travail, le comité de gouvernance et d'éthique établit une liste de critères d'évaluation pour les membres et pour le fonctionnement du conseil d'administration dans son ensemble (art. 22 LGSE), qui est approuvée par ce dernier (art. 15 LGSE). Le comité de gouvernance et d'éthique a pour tâche d'évaluer le fonctionnement du conseil d'administration (art. 22 LGSE), alors que le président de ce dernier évalue la performance des autres administrateurs (art. 30 LGSE). Un sommaire de ces évaluations et un résumé de l'assiduité des membres du conseil aux réunions doivent apparaître dans le rapport annuel d'activités de la société d'État (art. 36 (1) et 38 (3) LGSE). Notons, à titre indicatif, que le travail du président-directeur général, qui doit rendre des comptes au conseil d'administration⁶¹, est évalué selon les critères élaborés par le comité des ressources humaines (art. 27 (3) LGSE).

En somme, le gouvernement québécois impose un rôle plus actif en matière d'évaluation du travail accompli par les administrateurs que son homologue fédéral qui a plutôt choisi un véhicule non coercitif. Cela témoigne de nouveau de son objectif premier, l'amélioration de la gouvernance au sein des sociétés d'État.

59. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *La régie des sociétés d'État et autres entreprises publiques – Lignes directrices*, 1996, [En ligne] [www.tbs-sct.gc.ca/gov-gouv/entreprise/entreprise00_f.asp] (30 octobre 2007).

60. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada – Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, 2005, par. 5.4, [En ligne] [www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/gfcc-cgse_f.asp] (30 octobre 2007).

61. MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *op. cit.*, note 29, p. 12.

3.2.6 L'obligation de planification

Le plan d'entreprise est la pierre angulaire du contrôle et de la responsabilisation des sociétés d'État, car il fixe un cadre rigide aux actions des sociétés et un barème pour l'évaluation de leur rendement global⁶². En droit fédéral, les sociétés d'État doivent remettre au ministre de tutelle un plan d'entreprise annuel portant sur leurs activités et énonçant leurs objectifs annuels, les moyens d'action pour les atteindre et les prévisions de résultats. Une fois le plan approuvé par le gouverneur en conseil, la société d'État est tenue de le respecter, à moins qu'elle ne présente un projet de modification (art. 122 LGFP). Un résumé de ce plan et des budgets approuvés est transmis par l'intermédiaire du ministre de tutelle aux chambres du Parlement (art. 125 LGFP).

En droit québécois, les conseils d'administration des sociétés d'État n'étant pas assujetties à la *Loi sur l'administration publique* doivent adopter un plan stratégique suivant une forme, une teneur et une périodicité fixées par le gouvernement (art. 34 LGSE)⁶³. Généralement rédigé par le président-directeur général, qui est responsable de l'orientation stratégique de la société (art. 31 LGSE)⁶⁴, ce plan énonce les objectifs et les orientations stratégiques de la société d'État, les résultats visés et les indicateurs qui permettront de mesurer le progrès effectué dans l'atteinte de ceux-ci. Ce plan doit être approuvé par le gouvernement suivant l'article 35 LGSE et faire l'objet d'une étude détaillée en commission parlementaire au sein de laquelle les principaux dirigeants de la société d'État peuvent s'exprimer et où les modifications au plan en question peuvent être soumises et éventuellement adoptées⁶⁵.

62. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *op. cit.*, note 47, p. 1.

63. Pour ce qui est des sociétés d'État assujetties à la *Loi sur l'administration publique*, précitée, note 30, elles doivent établir un plan stratégique conformément aux articles 8 à 11. Quant à celles qui sont soumises à l'article 34 L.G.S.E., leur plan doit «notamment indiquer : 1° le contexte dans lequel évolue la société et les principaux enjeux auxquels elle fait face ; 2° les objectifs et les orientations stratégiques de la société ; 3° les résultats visés au terme de la période couverte par le plan ; 4° les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats ; 5° tout autre élément déterminé par le ministre».

64. MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *op. cit.*, note 29, p. 22.

65. M.-L. PELLETIER, *op. cit.*, note 9, p. 55. Outre le plan stratégique, la L.G.S.E. fait mention d'autres types de planification : il est fait état, à l'article 15, du plan d'immobilisation, du plan d'exploitation, de la planification budgétaire et du programme de planification de la relève des dirigeants nommés par la société d'État, plans devant tous être approuvés par le conseil d'administration de cette dernière. Ce programme doit être établi par le comité des ressources humaines de la société d'État, aux termes de l'article 27, al. 5 de la L.G.S.E.

3.2.7 La vérification des opérations et des états financiers

Le contrôle financier par les vérificateurs et les comités de vérification a pris une importance accrue depuis la récente vague de scandales financiers et a été l'objet d'un resserrement en droit tant fédéral que québécois.

Pour les sociétés canadiennes, la vérification des opérations et des états financiers se fait de plusieurs façons. D'abord, les sociétés d'État mères font effectuer des vérifications internes de leurs opérations et de celles de leurs filiales à 100 p. 100 (art. 131 (3) LGFP) et établir des états financiers (art. 131 (4) LGFP). Ensuite, le vérificateur général, parfois accompagné d'un vérificateur privé, établit un rapport annuel de vérification des états financiers et des opérations à l'égard de chaque société d'État et de ses filiales (art. 132-134 (2) LGFP). Tous les cinq ans ou moins, un examen spécial est réalisé par le vérificateur de la société quant à la tenue des documents comptables, à la conformité des opérations de même qu'à la gestion des ressources et des actifs (art. 138 LGFP). Un rapport est alors soumis au conseil d'administration, au ministre de tutelle et au Parlement, si cela est jugé nécessaire (art. 139-141 LGFP). Enfin, chaque société d'État mère doit former un comité de vérification chargé de conseiller le conseil d'administration après la production des rapports de vérification interne, de l'examineur et du vérificateur (art. 148 LGFP). Afin de rendre ce comité indépendant de la direction, la *Loi fédérale sur la responsabilité* interdit désormais aux dirigeants et aux salariés de la société d'État d'en faire partie⁶⁶.

En droit québécois, il existe également plusieurs modes de vérification. Sur le plan interne, il y a tout d'abord un vérificateur interne⁶⁷ et un comité de vérification⁶⁸. Ce dernier doit, entre autres, approuver un plan annuel de vérification interne, examiner les états financiers et veiller à la mise en œuvre de mécanismes de contrôle interne et d'utilisation optimale des ressources (art. 24 LGSE). La LGSE introduit également dans chacune des lois constitutives des sociétés d'État le principe de la covérification. Ainsi, la vérification annuelle des livres et comptes des sociétés d'État, et parfois de leurs filiales, doit être effectuée conjointement par le Vérificateur général du Québec et un vérificateur externe issu d'une firme privée et nommé par le gouvernement⁶⁹. Ce rapport commun des vérificateurs doit être accompagné d'une opinion sur la qualité des contrôles internes.

66. L.F.R., précitée, note 43, art. 268.

67. L'existence du vérificateur interne se déduit des articles 24 (5) et 26 L.G.S.E.

68. Le comité de vérification a été institué par l'article 19, al. 2 L.G.S.E.

69. Voir la L.G.S.E. aux articles 65 (HQ), 84 (IQ), 104 (SAAQ), 126 (SAQ) et 138 (SGF).

Il est intéressant de noter que, tant dans le régime fédéral que dans le régime provincial, la combinaison des divers modes de vérification englobe à la fois l'attestation financière, la conformité des opérations aux normes et la vérification de l'optimisation des ressources. Ces trois aspects sont les composantes d'un type de vérification appelée « vérification intégrée⁷⁰ ». C'est au sein de ce système que le gouvernement a recours au Vérificateur général comme outil ultime de contrôle de l'activité notamment financière des sociétés d'État.

4 Quelques réflexions sur les régimes de gouvernance établis par les lois fédérale et provinciale

La principale différence qui se dégage d'une étude comparative entre les régimes fédéral et provincial porte sur l'étendue du cadre législatif fédéral par opposition au champ restreint de la législation-cadre québécoise. En effet, la partie X de la LGFP offre une couverture législative quasi globale et régit plusieurs aspects que la LGSE n'aborde nullement, tels que le statut de mandataire des sociétés d'État, le contrôle parlementaire⁷¹ et la possibilité de faire des emprunts ou de créer des filiales. Elle s'applique également aux filiales en propriété exclusive, contrairement à la LGSE. Ainsi, en droit québécois, le recours aux lois constitutives pour connaître le régime applicable aux sociétés d'État est beaucoup plus systématique. Cette constatation trouve explication en ce que chaque loi

70. Ainsi, en droit fédéral, le Vérificateur général peut agir à titre d'examineur des opérations (art. 142 (5) L.G.F.P.). Ce rôle lui permet d'effectuer une vérification intégrée et de se prononcer sur toute question liée à la gestion dans le but d'évaluer « la mise en œuvre économique, efficiente et efficace des politiques, en tenant bien compte du contrôle et de la protection des actifs » : BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *La nature des examens spéciaux*, par. 43, 17 mars 2000, [En ligne], [www.oag-bvg.gc.ca/dominio/autres.nsf/html/sem_c2_f.html] (2 novembre 2007). En droit québécois, la vérification d'une entreprise porte sur l'attestation financière et la conformité des opérations (art. 27 L.V.G., précitée, note 28) et peut également porter, à la demande du gouvernement ou du Conseil du trésor, sur la vérification de l'utilisation optimale des ressources (art. 28 (1) et 36 L.V.G.). Cette vérification intégrée nécessite toutefois l'accord du conseil d'administration de la société d'État lorsqu'elle n'est pas autorisée par le gouvernement (art. 28 (2) L.V.G.). Cette contrainte à la vérification intégrée avait d'ailleurs suscité les critiques du Vérificateur général lors de l'examen en commission parlementaire de l'énoncé de politique de 2006 : VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Présentation du Vérificateur général du Québec M. Renaud Lachance à la Commission des finances publiques dans le cadre de l'examen de l'énoncé de politique intitulé « Moderniser la gouvernance des sociétés d'État »*, 2 novembre 2006, p. 3-4, [En ligne], [www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2006/11/917489.pdf] (8 novembre 2007).

71. Les dispositions relatives au contrôle parlementaire sont nombreuses dans la L.G.F.P., alors qu'elles sont absentes de la L.G.S.E. En ce sens, voir P. GARANT, *loc. cit.*, note 39, 560-561.

reflète les préoccupations dominantes de l'époque de son adoption. En effet, au fédéral, le fouillis qui régnait durant les années 70 quant au statut juridique et à la gestion et au contrôle financiers des organismes gouvernementaux, dont les sociétés d'État au nombre grandissant, avait mené à la création de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (commission Lambert)⁷². C'est dans le train de réformes législatives qui a suivi le rapport de cette commission qu'a eu lieu la révision de la LGFP en 1984 avec l'objectif principal «de resserrer [l]a capacité de direction et de contrôle financiers [du gouvernement] sur les sociétés d'État⁷³».

Bien qu'elle ait accru la reddition de comptes des sociétés d'État, la loi-cadre fédérale a toutefois pour lacune la pauvreté de ses dispositions relatives au conseil d'administration en matière de gouvernance⁷⁴. À l'époque de l'adoption de cette loi, c'était tout juste la fin de l'époque où le conseil d'administration apportait davantage à ses membres en termes de prestige et de réseautage qu'aux actionnaires en exerçant un véritable contrôle et une réelle surveillance des dirigeants⁷⁵. En effet, les conseils d'administration étaient souvent contrôlés par la direction ou l'actionnaire majoritaire : ils n'avaient pas l'indépendance nécessaire pour jouer efficacement leur rôle. Les récessions et les faillites des années 80 suivies des scandales d'Enron, de Worldcom et d'Adelphia au tournant du millénaire ont fait émerger des préoccupations relatives à la régie interne des sociétés par actions, plus particulièrement au regard du rôle clé du conseil d'administration de la part des actionnaires et des parties prenantes, dont les créanciers. L'intitulé du rapport Dey de 1994, *Where Were the Directors?*⁷⁶, traduit bien les inquiétudes de l'époque et l'importance grandissante des questions de gouvernance. Ce rapport, rédigé par un comité de la Bourse de Toronto et comprenant des membres du secteur corporatif, représente le point de

72. Patrice GARANT, « Les sociétés d'État : instruments d'intervention économique – Aspects juridiques », dans Ivan BERNIER et Andrée LAJOIE (dir.), *Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, p. 3.

73. D.J. SAVOIE, *loc. cit.*, note 10, 144.

74. *Id.*, 153 : cette pauvreté est contrebalancée par une abondance de rapports, d'études et de lignes directrices en la matière, bien qu'aucune modification législative de l'ampleur de la loi québécoise n'ait été réalisée.

75. Brian LUDMER, « Corporate Governance Is in Transition: The Dey Report and Managerial Accountability », conférence présentée au Corporate Summit, tenu à Toronto, les 29 et 30 novembre 1995.

76. THE TORONTO STOCK EXCHANGE COMMITTEE ON CORPORATE GOVERNANCE IN CANADA, *Where Were the Directors? Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada, (The Toronto Report)*, décembre 1994, [En ligne], 15 janvier 2002, [www.ecgi.org/codes/code.php?code_id=22] (2 novembre 2007).

référence des réformes canadiennes en matière de gouvernance d'entreprise pour les autorités régulatrices tant privées que publiques.

Parmi les mécanismes organisationnels destinés à assurer une meilleure gouvernance, le conseil d'administration joue un rôle central. Le rapport Dey de 1994 et le Comité mixte sur la gouvernance d'entreprise de 2001⁷⁷ recommandent tous deux un rôle plus actif du conseil d'administration dans le choix, l'encadrement et l'évaluation de l'équipe de direction et les grands paramètres de fonctionnement de la société. Quant à la formation du conseil, ces rapports recommandent la mise en place d'un processus de recrutement, d'évaluation et de formation continue, que le président du conseil d'administration ne soit pas membre de la direction et qu'il y ait augmentation du nombre d'administrateurs indépendants. En outre, plusieurs lignes directrices concernent le renforcement des opérations de vérification des états financiers de la société. La mise en œuvre de ces recommandations a pour objet d'accroître la solidité, la fiabilité et la valeur de la société aux yeux des investisseurs et des parties intéressées et de prévenir les mauvaises décisions stratégiques, les investissements malheureux ou tout simplement la corruption⁷⁸. Adaptées du secteur privé au secteur public, ces questions constituent le principal objet de la loi québécoise.

Certes, une société d'État diffère à maints égards d'une société par actions dont le capital est privé et les règles de l'une ne peuvent indifféremment s'appliquer à l'autre. En effet, le conseil d'administration d'une société d'État agit pour le compte d'un actionnaire unique, qui exerce forcément une influence plus grande que les actionnaires institutionnels ou même majoritaires. De plus, cet actionnaire unique a un pouvoir d'action qui lui est conféré par la loi, ce qui lui permet de donner des directives par la voix du ministre de tutelle ainsi que de jouer un rôle direct dans la nomination et la rémunération des dirigeants⁷⁹. Par ailleurs, l'évaluation de la performance d'une société d'État ne se fait pas uniquement en fonction du

77. COMITÉ MIXTE SUR LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE, *Au delà de la conformité, la gouvernance*, rapport final, novembre 2001, [En ligne] [www.cica.ca/multimedia/Download_Library/Research_Guidance/Risk_Management_Governance/Gov_Report_FR_Nov26.pdf] (2 novembre 2007).

78. Linda D. ROBINSON, « Requirements of Governance : New Responsibilities, New Liabilities ? », conférence présentée au Corporate Summit, tenu à Toronto, les 29 et 30 novembre 1995.

79. En théorie, les actionnaires d'une société par actions au capital privé peuvent exercer les mêmes pouvoirs par convention unanime, mais cela est moins courant. Voir : N. LACASSE, *op. cit.*, note 17, p. 118. Par conséquent, le rôle du conseil d'administration en tant que surveillant de la direction nous semble *a priori* moins déterminant dans une société d'État en raison de la capacité d'action élargie de l'actionnaire unique, soit le gouvernement. Il n'en reste pas moins la pierre angulaire des pratiques de gouvernance.

profit, mais relativement à l'atteinte d'objectifs socioéconomiques difficilement quantifiables, tels que la transformation de la structure industrielle ou le développement régional⁸⁰. L'importance de ces objectifs explique, selon nous, le plus grand contrôle de l'actionnaire étatique unique, redevable ultimement envers la population.

Malgré ces dissemblances, les gouvernements ont créé de telles sociétés d'État dans le but de leur procurer l'autonomie indispensable à une gestion efficace ; c'est cette prémisse de départ, elle-même fondée sur la confiance investie dans un style d'organisation et de gestion qui a fait ses preuves en termes d'efficacité, qui explique les constantes tentatives de rapprochement entre le régime des sociétés d'État et celui des entreprises privées, même lorsque aucun avantage substantiel ne semble en découler. Ainsi, la constitution de certaines sociétés d'État en sociétés par actions s'expliquerait par le seul souci de conférer aux sociétés d'État un statut quasi identique aux acteurs privés qui évoluent dans le même secteur économique⁸¹. Ce statut permet aussi de comparer plus facilement le rendement des entreprises publiques et privées. L'État aurait très bien pu adopter une autre structure, par exemple celle des sociétés sans capital-actions, afin d'intervenir dans l'économie. C'est donc cette prémisse, celle qui suppose que la gestion des sociétés d'État sera d'autant plus efficace qu'elle sera calquée sur celle des entreprises privées, qui justifie l'adoption des mesures de gouvernance proposées par le rapport Dey et le Comité mixte sur la gouvernance d'entreprise. En effet, le législateur québécois se démarque nettement du législateur fédéral dans sa mise en œuvre des recommandations relatives à la gouvernance. Rappelons brièvement quelques nouvelles pratiques de gouvernance imposées par la LGSE. Cette loi abolit le cumul des fonctions de président du conseil d'administration et de chef de la direction afin d'assurer l'indépendance du conseil et de clarifier les rôles distincts de chacun. La loi québécoise prévoit aussi l'indépendance du président et du vice-président du conseil d'administration, ainsi que des deux tiers des administrateurs. Enfin, le conseil d'administration doit établir trois comités (de vérification, de gouvernance et d'éthique et des ressources humaines) qui ont à jouer un rôle important dans la vérification des états financiers, la transmission de l'information, l'évaluation de la performance des administrateurs et des dirigeants ainsi que l'établissement de critères de sélection et de profils de poste.

80. Pierre FOURNIER, *Les sociétés d'État et les objectifs économiques du Québec : une évaluation préliminaire*, Québec, Documentation québécoise, 1979, p. 9-17.

81. P. GARANT, *loc. cit.*, note 72, 18.

Au fédéral, l'approche retenue est inverse : ces pratiques sont simplement recommandées, depuis 1996, par les *Lignes directrices sur la régie des sociétés d'État et autres entreprises publiques*⁸². En 2005, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada reconnaissait qu'« il [était] maintenant temps de resserrer la gouvernance des sociétés d'État en proposant une série de mesures obligatoires⁸³ » et annonçait plusieurs réformes semblables à celles qui ont été introduites par la LGSE. Toutefois, notre étude comparative démontre que les modifications espérées n'ont pas été apportées à la LGFP et que celle-ci présente encore plusieurs lacunes en matière de gouvernance. Par exemple, elle ne traite aucunement de l'évaluation du travail des administrateurs, ne prohibe pas ouvertement le cumul des postes de président du conseil d'administration et de chef de la direction, ne clarifie pas l'imputabilité et le rôle de clef de voûte du conseil d'administration en matière de gouvernance. De plus, la loi fédérale ne préconise pas l'indépendance d'une majorité des administrateurs, mais se concentre plutôt sur la notion plus étroite d'administrateurs non liés en exigeant que la majorité de ceux-ci ne soient pas des dirigeants ni des salariés de la société d'État. Cette attitude du gouvernement fédéral rappelle celle adoptée par la Bourse de Toronto et les autorités en valeurs mobilières canadiennes qui n'exigent de leurs émetteurs que la divulgation des pratiques de gouvernance, sans toutefois formuler de règles quant au contenu des mêmes pratiques⁸⁴. Cette approche permissive demeure en dépit du changement de cap des États-Unis avec l'adoption de la loi *Sarbanes-Oxley* en 2002⁸⁵, qui délaisse l'approche non contraignante au profit de la méthode dure⁸⁶. Par ailleurs, des statistiques énoncées dans le rapport du Comité mixte sur la gouvernance d'entreprise démontraient que l'approche permissive n'avait pas donné, cinq ans après le rapport Dey, les résultats escomptés⁸⁷. Dans le cadre public, un sondage récent montrait aussi que, sur les 41 sociétés d'État mères fédérales, 35 avaient mis en œuvre les lignes directrices en

82. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *op. cit.*, note 59.

83. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *op. cit.*, note 60, p. 23.

84. *Règlement 58-101 sur l'information concernant les pratiques en matière de gouvernance*, (2005) 25 G.O. II, 2871.

85. *Sarbanes-Oxley Act of 2002*, Pub. L. No. 107-204, 116 Stat. 745.

86. S. ROUSSEAU et A. TALBOT, *loc. cit.*, note 47, 115.

87. Par exemple, en 1999, seul le tiers des conseils d'administration avait établi un processus de mise en candidature, 20 p. 100 avaient créé un procédé d'évaluation de la performance et 60 p. 100 avaient instauré un processus de gestion des risques, alors que 30 p. 100 des conseils d'administration ne participaient pas à la planification stratégique. Voir COMITÉ MIXTE SUR LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE, *op. cit.*, note 77.

instaurant des comités de gouvernance et en établissant des mandats précis pour leur conseil d'administration, mais de façon partielle seulement⁸⁸.

Comment alors expliquer les différentes approches des gouvernements fédéral et provincial à l'égard des recommandations sur la gouvernance et quelles en sont les conséquences ? De façon générale, l'attitude non contraignante maintenue par les autorités canadiennes a pour but de ne pas accroître outre mesure la responsabilité des administrateurs et de traduire la structure d'actionnariat majoritaire canadienne⁸⁹. Elle mise sur les actionnaires et les parties prenantes pour faire pression sur la mise en œuvre des recommandations⁹⁰. Or, il est permis de croire non seulement que ces simples lignes directrices ont tout de même eu l'effet redouté en augmentant la responsabilité des administrateurs⁹¹, mais que c'est à l'État, en tant qu'actionnaire unique de ses sociétés d'État, de prendre l'initiative de telles réformes. En effet, l'appareil étatique a un rôle prépondérant dans la définition institutionnelle des sociétés d'État. Il lui incombe de mettre la gestion de ces dernières au diapason des meilleures pratiques de gouvernance élaborées par le secteur privé, à titre d'actionnaire, et aussi parce que ces sociétés sont des instruments d'intervention économique qui permettent d'atteindre un objectif d'intérêt public et sont redevables envers le Parlement et, par conséquent, les citoyens canadiens.

Quant aux conséquences, il faut pour les définir se rapporter aux objectifs des principes de gouvernance qui sont l'accroissement de la transparence, de l'intégrité, de la responsabilité et de la performance des entreprises⁹². Selon le Comité mixte sur la gouvernance d'entreprise :

[d]ans une économie de plus en plus mondialisée, la concurrence est intense et une bonne gouvernance peut influencer sur la façon dont les sociétés canadiennes sont perçues. Le fait d'être reconnu comme un pays où l'excellence de la gouvernance constitue une priorité élevée avantage les sociétés canadiennes lorsqu'elles font affaire à l'étranger, ainsi que l'ensemble du marché financier canadien aux yeux des investisseurs internationaux⁹³.

En vertu de l'impact que peuvent avoir les pratiques de gouvernance des sociétés d'État, ces dernières semblent revêtir une importance plus

88. Voir D.J. SAVOIE, *loc. cit.*, note 11, 154.

89. L.D. ROBINSON, *loc. cit.*, note 78.

90. S. ROUSSEAU et A. TALBOT, *loc. cit.*, note 45, 115.

91. Linda D. Robinson soutient que l'adoption de mesures non contraignantes sous la forme de lignes directrices a tout de même accru la responsabilité des administrateurs en ajoutant au standard objectif de l'administrateur prudent et diligent. Voir L.D. ROBINSON, *loc. cit.*, note 78.

92. MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *op. cit.*, note 29, p. 11.

93. COMITÉ MIXTE SUR LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE, *op. cit.*, note 77, p. 7.

considérable pour le gouvernement québécois. En effet, les six sociétés d'État visées par la LGSE et désormais assujetties aux meilleures pratiques de gouvernance sont toutes à caractère commercial ou financier et s'auto-finencent. La taille et l'importance des sociétés d'État québécoises visées par la LGSE peuvent justifier à elles seules le nivellement de leurs pratiques avec les plus hautes exigences du secteur privé. Par exemple, Hydro-Québec s'aventure de plus en plus sur les marchés canadiens et étrangers et de meilleures pratiques de gouvernance lui assurent la confiance accrue de la population québécoise, mais aussi de ses clients et partenaires étrangers. En outre, les revenus de ces sociétés étant redirigés vers les coffres du gouvernement québécois, cela peut même avoir un impact indirect sur sa cote de crédit. Par ailleurs, puisque le débat a récemment été relancé sur la privatisation d'Hydro-Québec ou la cession d'une part de son capital-actions à des tiers⁹⁴, de telles pratiques de gouvernance ont assurément un impact sur la confiance d'éventuels acheteurs ou investisseurs. À l'inverse, nous pouvons émettre l'hypothèse suivant laquelle le gouvernement fédéral voit moins d'urgence à imposer de telles pratiques de gouvernance à ses propres sociétés d'État, car celles qui se rapportent au domaine économique ont plutôt pour rôles de régulariser un secteur de l'économie canadienne ou de favoriser les investissements et la création de petites et moyennes entreprises⁹⁵.

Conclusion

Les efforts fournis au cours des dernières années⁹⁶ en termes de réévaluation des politiques québécoises relativement aux sociétés d'État et ayant abouti à l'adoption de la LGSE n'ont pas eu pour conséquence l'adoption d'un texte applicable à l'ensemble des sociétés d'État québécoises et aussi complet que la partie X de la LGFP. Cela s'explique par l'objectif clair certes mais limité du gouvernement du Québec quant aux

94. «Hydro-Québec – La privatisation refait surface», *Radio-Canada*, 29 août 2007, [En ligne] [www.radio-canada.ca/nouvelles/Economie-Affaires/2007/08/29/004-Hydro-Qc-privatisation.shtml?ref=rss] (8 novembre 2007). Pour une opinion contraire, voir Yvan ALLAIRE, «Privatiser Hydro-Québec?», *Le Devoir*, Montréal, 10 septembre 2007, p. A7.

95. Pensons, par exemple, à la Banque de développement du Canada, à la Banque du Canada et à la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

96. Le budget 2003-2004 témoignait déjà de cette préoccupation et, à l'automne 2004, la première réforme majeure a été réalisée avec la modification de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*, précitée, note 28.

pratiques de gouvernance⁹⁷, ainsi que par le caractère graduel de l'approche gouvernementale à cet égard⁹⁸. Le contexte propre à l'élaboration de cette réévaluation revêt un caractère réactionnel : c'est du fait des difficultés importantes relevées durant les dernières années et de la découverte de lacunes existant dans la gouvernance des entreprises que le gouvernement a décidé de réagir concomitamment à son souci global de modernisation de l'État. Il devenait nécessaire d'améliorer l'efficacité de ces entités et de renforcer leur imputabilité. Au fédéral, l'approche est plutôt non contraignante et peut s'expliquer par la nature même des sociétés d'État canadiennes, davantage régulatrices sur le plan économique. Toutefois, le gouvernement fédéral aurait avantage à combler les vides de la LGFP en y insérant les meilleures pratiques de gouvernance en tant qu'obligations, car cela servirait à renforcer la confiance du public dans la gestion des sociétés d'État. Ce rôle lui revient à titre d'actionnaire unique.

Enfin, rappelons que les législateurs québécois et canadien sont soucieux de préserver l'autonomie conférée aux sociétés d'État. Le conflit entre le souci lié à l'atteinte des objectifs de mission d'intérêt public et de prospérité économique de chaque société d'État passe par la définition d'un cadre permettant de concilier des intérêts divers. En 2006, Michel Audet, ministre des finances du Québec, résumait fort bien le défi propre à ce type de société : « Il faut donc assurer un arbitrage délicat entre l'autonomie des entreprises et les exigences découlant de leur statut public. L'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État permet d'y parvenir, en misant sur l'imputabilité et la responsabilité des conseils d'administration⁹⁹. »

97. *Ibid.* : en effet, l'objectif est de « favoriser une gestion qui réponde à des critères exigeants de transparence, d'intégrité et de responsabilité, et ce, afin d'assurer la performance attendue des entreprises du secteur public ».

98. *Ibid.* : dans le cas des sociétés d'État non visées par la L.G.S.E., « des modifications législatives, adaptées à leur contexte spécifique, permettant de rendre les règles de gouvernance conformes à la nouvelle politique [sont supposées être présentées] à l'Assemblée nationale d'ici la fin de l'année 2007 ».

99. MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *op. cit.*, note 29, p. III.